



## Tilburg University

### Multinationale ondernemingen en de rechten van de mens

van Genugten, W.J.M.

*Published in:*  
Nederlands Juristenblad

*Publication date:*  
2000

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

*Citation for published version (APA):*  
van Genugten, W. J. M. (2000). Multinationale ondernemingen en de rechten van de mens: van voorzichtige toenadering tot paradigmawisseling. *Nederlands Juristenblad*, 75(25), 1231-1236.

#### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

#### Take down policy

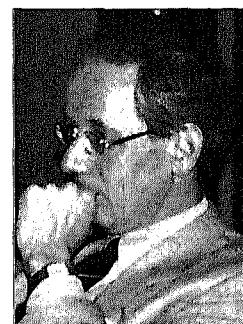
If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

# Multinationale ondernemingen en de rechten van de mens:

## van voorzichtige toenadering tot paradigmawisseling

Multinationale ondernemingen behoren tot de kernactoren van de hedendaagse internationale orde. Zij krijgen verantwoordelijkheden toegespeeld die tot nu toe vaak alleen bij overheden berustten. Hun gedragscodes over het respecteren van de rechten van de mens zijn dan ook niet meer als vrijblijvend te beschouwen.

Prof. mr W.J.M. van Genugten



W.J.M. van Genugten is hoogleraar Internationaal Recht KUB, bijzonder hoogleraar Rechten van de Mens KUN

De afgelopen decennia hebben talrijke bedrijven over de gehele wereld toenadering gezocht tot het internationale recht, door in een gedragscode vast te leggen dat zij zich zullen houden aan de rechten van de mens. Veel bedrijven lijken daarbij van opvatting te zijn dat zij zich op basis van vrijwilligheid aan het geldende internationale recht kunnen houden, alsof zij ook in vrijheid zouden kunnen besluiten dat *niet* te doen. Ze spreken op dat punt vaak over morele verplichtingen, of ook: verplichtingen die men zichzelf heeft opgelegd, en niet over rechtens relevante of juridisch afdwingbare toezeggingen. Bedrijven zijn immers geen staat, zijnde traditiegetrouw de geadresseerde bij uitstek voor internationaalrechtelijke verplichtingen, is dan de gedachtengang. In deze bijdrage wordt uiteengezet dat deze benadering niet strookt met de huidige stand van het internationale recht (*de lege lata*), noch met de ontwikkelingen die dit verder zou moeten doormaken (*de lege ferenda*). Via verdere horizontalisering van de internationale rechtsorde naar een wisseling van paradigma?

### 1. Interne gedragscodes als 'doorgeefluik' van internationaal recht

Een interne gedragscode wordt door bedrijven vaak gezien als een opsomming van beginselen – door-

gaans aangeduid als 'Business Principles' – waaraan zij zich in- en extern committeren, en waarop zij door consumenten en anderen kunnen worden aangesproken, zij het niet in rechte. Dat laatste is, los van de intentie waarmee deze beginselen worden opgeschreven, ook begrijpelijk en gerechtvaardigd vanuit de onbepaaldheid van het aldus beschrevene. Wanneer een werknemer in een zaak omtrent gelijke behandeling zijn bedrijf zou aanspreken op naleving van het beginsel van 'fairness on all levels of its economic activities' – om maar een willekeurig voorbeeld te nemen van een type verplichting waarvan er vele in bestaande interne codes zijn opgenomen – dan zal de rechter waartoe hij zich wendt de code waarin dit beginsel staat niet wensen te accepteren als een bron van recht, en ook overigens van mening zijn dat de ingeroepen bepaling te weinig specifiek is om hier van toepassing te worden verklaard. In het geval in diezelfde code echter staat dat het bedrijf zich houdt aan geldend internationaal recht terzake, en daarbij bovendien refereert aan specifieke verdragen (zoals soms gebeurt), dan is duidelijk dat het bedrijf een internationaalrechtelijke norm schendt, welke overtreding in rechte, zij het niet voor een internationaalrechtelijk forum, kan worden aangevochten.

Dat laatste is ook zo wanneer het bedrijf in kwestie een dergelijke meer specifieke bepaling uit zijn code gebruikt in de strijd om de gunst van de consument.

Dit artikel is ook te raadplegen op Internet [www.njb.nl](http://www.njb.nl)

## **Juridisch irrelevant zijn interne bedrijfscodes bepaald niet, zelfs niet vanuit het perspectief van het internationale recht, al functioneren zij wat dat laatste betreft eigenlijk slechts als 'doorgeefluik'.**

Indien de bedrijfspraktijk niet met de norm spoort, leidt een dergelijk gebruik al gauw tot oneerlijke concurrentie ('false advertising'), die desgewenst in rechte door de benadeelde concurrent kan worden aangevochten. Hetzelfde geldt voor de verticale lijn van contractanten en sub-contractanten. Indien een productiebedrijf in een gedragscode stelt bij het fabriceren van voetballen geen gebruik te zullen maken van kinderarbeid, welke stelling al dan niet nader wordt gespecificeerd met een verwijzing naar geldend internationaal recht terzake (bijvoorbeeld Conventie 182 van de Internationale Arbeids Organisatie (IAO), waarover verderop nader), en een winkelier die de ballen verkoopt leest in zijn ochtendblad dat het bedrijf of een van zijn onderaannemers niettemin in de praktijk van kinderarbeid gebruik maakt, dan heeft ook deze een zaak, eens te meer indien hij kan aantonen als gevolg van de negatieve publiciteit schade te lijden. Kortom: juridisch irrelevant zijn interne bedrijfscodes bepaald niet, zelfs niet vanuit het perspectief van het internationale recht, al functioneren zij wat dat laatste betreft eigenlijk slechts als 'doorgeefluik'.

In het licht van het bovenstaande kan men met de interne bedrijfscodes eigenlijk twee kanten op. Men kan ze beschouwen als (slechts) een *pr-instrument* dat het bedrijf ter beschikking staat in de strijd om de consument, en in dat geval is er iets voor te zeggen ze niet al te letterlijk en dus niet al te serieus te nemen – met 'a large pinch of salt', zoals de *Financial Times* onlangs optekende.<sup>1</sup> Men kan ze echter ook beschouwen als teksten waarmee bedrijven opereren op de rand van verwachtingen die, indien niet nagekomen, gelijk te stellen zijn aan het niet-nakomen van een contractuele verplichting. Naarmate de codes specifiekere worden, komt dit laatste aspect meer en meer in beeld. Voor bedrijven zou dit een signaal kunnen zijn om het vooral te laten bij algemene bewoordingen, teneinde zoveel mogelijk uit de tentakels van het recht te blijven. Mijn opvatting is echter dat bedrijven die het proces van codering serieus nemen, en die bovendien af willen van het vaak gehoorde argument dat zij zich met hun codes schuldig maken aan 'goede sier', niets anders resteert dan zich daadwerkelijk te committeren aan respect voor de rechten van de mens, zoals geijkt door een 'internationale wetgever' als de IAO of door toezichthoudende rechterlijke of quasi-rechterlijke organen als het Europese Hof voor de Rechten van de Mens of het VN-Mensenrechtencomité. Al het andere is te vrijblijvend om, in elk geval op termijn, acceptabel te zijn.

Een volgende stap is dat diezelfde bedrijven zich openstellen voor echte externe controle, anders dan door de accountantskantoren die thans vaak, als een soort van 'terzijde' naast het toezicht op het financieel-economische bedrijfsbeleid, tevens met een 'social audit' zijn belast.<sup>2</sup> Dat laatste acht ik al een stap vooruit, maar een echt serieus te nemen toenadering tot het internationale recht dient te worden gevolgd door controle op de naleving van de bedrijfscode door een onafhankelijk orgaan, hoe ook precies samengesteld (in zo'n orgaan zou bijvoorbeeld ook een vertegenwoordiger van het bedrijfsleven kunnen plaatsnemen). Interessant is in dit verband dat Shell in zijn jaarrapport van 1999 schrijft dat andere me-

thoden van verificatie, naast het al genoemde gebruik van de vaste accountants, 'might include inviting an independent organisation to review policy and performance in areas such as human rights (...)'.<sup>3</sup> Het zou de spreekwoordelijke zwaluw kunnen zijn, losgelaten door een bedrijf dat zich met de jaren heeft ontpopt als een voorloper op dit terrein, een benadering

overigens die door andere bedrijven wel eens schertsend, maar niet zonder serieuze ondertoon, is aangemerkt als het 'bederven van de markt'.<sup>4</sup>

Hoe het zij, hier lijkt sprake van een ontwikkeling die alle kenmerken in zich draagt van 'onontkoombaarheid'.<sup>5</sup> Daarbij doet het er, in het licht van de langere termijn, niet zo toe dat sommige bedrijven in dezen wat trager opereren dan andere. Voor dit moment volstaat de vaststelling dat er een beweging in gang is gezet, die niet in de laatste plaats dank zij het toenemend kritisch vermogen van consumenten- en mensenrechtenorganisaties en de snelle media waarover deze beschikken, als niet omkeerbaar kan worden aangemerkt. Daarbij kan niet worden ontkend dat aan deze ontwikkeling, die door bedrijven actief kan worden gesteund dan wel lijdelijk ondergaan, voor diezelfde bedrijven ook serieuze problemen en risico's kleven: de gevolgen van gebondenheid aan geldend internationaal recht, inclusief 'acquis' en externe controle, laten zich niet eenvoudig overzien, terwijl in de huidige internationale samenleving met al haar niet-gouvernementele organisaties (NGO's) vaak onduidelijk is hoe informatie over niet- of niet-volledige naleving van die normen wordt gebruikt of misbruikt.

Daarbij komt dat bedrijven in juridische zin vaak aansprakelijk kunnen worden gesteld voor de daden van hun sub-contractanten. In dat verband echter laat zich de vraag stellen, hoe het is gesteld met de aansprakelijkheid voor daden van bijvoorbeeld 'sub-contractanten in de vierde graad'. Een voorbeeld van dergelijke uitdijende verantwoordelijkheid, in dit geval door een bedrijf aan zichzelf opgelegd, is te vinden in het laatste jaarrapport van Shell, waarin het bedrijf stelt dat zijn commitment aan de rechten van de mens meebrengt dat 'Shell companies must not exploit children in any of their activities *either directly or indirectly* through joint ventures, contractors or suppliers' (cursiveringen WvG).<sup>6</sup> Bedrijven vragen dan bijna het onmogelijke van zichzelf, terwijl zij niettemin het risico lopen door NGO's te worden gepakt op onnauwkeurigheden in hun 'partnerkeuze'.

De vraag is al met al hoe gewenst het is dat het gehele coderingsproces verder wordt gejuridiseerd. Vanuit het bedrijfsleven wordt met enige regelmaat gesteld dat het *proces van codering* eigenlijk belangrijker is dan de inhoud van de codes zelf.<sup>7</sup> Het signaal dat van deze stelling uitgaat, luidt: laat ons intern met dergelijke zaken bezig zijn en laat de buitenwacht vooral niet met ontijdige eisen komen. Ik erken de betekenis van dat argument ten volle, vanuit de simpele gedachte dat een proces van regulering en controle zonder intern draagvlak doorgaans niet tot bevredigende resultaten leidt. Tegelijkertijd denk ik dat het geen kwaad kan aan deze ontwikkeling enigszins te sleuren en steeds weer voor ogen te houden wat het lange-termijnperspectief zou moeten zijn. Om te spreken met Sir Geoffrey Chandler, 22 jaar in dienst geweest van Shell en in die hoedanigheid onder meer

1. Lucy Kellaway, 'Statements that sum up mission impossible', *Financial Times* 20 maart 2000, p. 13.
2. Zie bijvoorbeeld het 'Verification Statement' van KPMG Accountants NV en PricewaterhouseCoopers, in: *People, Planet & Profits; an Act of Commitment; The Shell Report 1999*, p. 20.
3. Idem, p. 37.
4. Ik kan me hier niet beroepen op geschreven bronnen. Ik baseer mij echter op waarnemingen opgedaan als voorzitter van de Raad van Advies van een project van Amnesty International en Pax Christi met negen multinationals (ABN AMRO Bank, Heineken, ING Groep, Ahold, KPMG Accountants, Philips, Rabobank, Shell en Unilever) en vertegenwoordigers van Nederlandse werkgevers- en werknemersorganisaties. Zie het rapport *Multinational Enterprises and Human Rights*, Amsterdam/Utrecht, november 1998; tevens vertaald in het Nederlands: *Multinationale Ondernemingen + Mensenrechten*, Amsterdam/Utrecht, augustus 1999.
5. Zie voor een recente overzichtsstudie: V.P.A. de Lange en M.J. Winkler, *Social labelling and codes of conduct: a potential role for the Dutch government*, rapport t.b.v. het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag, januari 2000.
6. How do we Stand; People, Planet & Profits; The Shell Report 2000, p. 22.
7. In die zin bijvoorbeeld Bram Rutgers van der Loeff, VNO-NCW, in een bijdrage aan het symposium 'De nieuwe rolverdeling in de zich ontwikkelende internationale economische en juridische orde' (Tilburg, 29 oktober 1999), waarvan binnenkort het verslagboek verschijnt (onder dezelfde titel en onder redactie van Ruud Lubbers en ondergetekende).

initiatiefnemer tot Shell's eerste *Statement of General Business Principles* (uit 1976) en thans voorzitter van de 'Business Group' van Amnesty International in het Verenigd Koninkrijk: 'Codes have no meaning unless they are translated into action and unless that action is monitored and audited.'<sup>8</sup> Sir Geoffrey, deelnemer aan vele debatten op het terrein van deze bijdrage, pleegt het stevig te zeggen – 'no meaning', wat een uitspraak is die enige relativisering behoeft: codes hebben bijvoorbeeld ook de functie van interne bewustmaking – maar heeft wat mij betreft in de kern gelijk.

## 2. Juridische relevantie van internationale codes

Naast de interne codes bestaan er enkele internationale. Ik noem slechts de *Guidelines for Multinational Enterprises* van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO), uit 1976 (in de loop van de jaren ettelijke malen herzien en aangevuld en sinds november 1998 wederom in revisie<sup>9</sup>), en de *Tripartite Declaration of Principles Concerning Multinational Enterprises and Social Policy*, aangenomen door de IAO in 1977. Zonder op deze codes in detail in te gaan<sup>10</sup>, kan worden gezegd dat ook deze vanuit juridisch perspectief minder vrijblijvend zijn dan door bedrijven vaak wordt gesteld. Zo zegt de IAO-code – opgesteld door overheden, werkgevers- en werknemersorganisaties, in het tripartiete stelsel dat zo kenmerkend is voor de IAO – in relatie tot de bescherming van de rechten van de mens dat de 'parties concerned by this Declaration' (waaronder dus bedrijven)

'should respect the Universal Declaration of Human Rights and the corresponding International Covenants adopted by the General Assembly of the United Nations as well as the Constitution of the International Labour Organisation and its principles according to which freedom of expression and association are essential to sustained progress.'<sup>11</sup>

Nu wordt van dergelijke internationale codes vaak gezegd dat ze vrijblijvend zijn, omdat zij niet zijn bedoeld om juridisch te binden, omdat ze niet kunnen worden ingeroepen in juridische procedures en omdat er geen sancties staan op niet-naleving. De vraag is echter of het beeld dat aldus wordt opgeroepen wel klopt. Zo kent de OESO-code wel degelijk een implementatiemechanisme, bestaande uit 1) Nationale Contactpunten, onder meer voor het bespreken van klachten van de vakbeweging over de wijze waarop bedrijven met de OESO-Richtlijnen omgaan, 2) het

OESO-Committee on International Investment and Multinational Enterprises (CIME), onder meer voor het geven van 'clarifications' over de uitleg van de OESO-Richtlijnen, en 3) het *Business and Industry Advisory Committee* (BIAC) en het *Trade Union Advisory Committee* (TUAC), die onder meer de Nationale Contactpunten kunnen consulteren en zaken kunnen aanbrengen bij het CIME.<sup>12</sup> Dat laatste is inmiddels zo'n dertig keer gebeurd.<sup>13</sup> En niettegenstaande het feit dat in kringen van de vakbeweging wel eens wordt gemopperd op de procedure – stroperig; soms ook: onbevredigende uitspraken<sup>14</sup> – denk ikzelf dat zij het verdient vaker te worden benut.

Over het thema van de verbindendheid van haar Richtlijnen zegt de OESO zelf dat deze 'voluntary' zijn en 'consequently, not legally enforceable', het-

***Gezien hun activiteiten, en de landen waarin deze plaatsvinden, lopen veel multinationale ondernemingen het risico te worden geconfronteerd met kwesties op het vlak van dwangarbeid, vakbondsvrijheid, kinderarbeid, discriminatie, etc., het terrein dat wordt bestreken door de 'mensenrechtenverdragen' van de IAO.***

geen echter, aldus de organisatie, 'does not imply less commitment by OECD Governments to encourage their observance'.<sup>15</sup> Daarnaast zegt de OESO dat de Richtlijnen 'alongside with national laws (...) form part of the legal infrastructure which promotes responsible behaviour of MNEs [Multinational Enterprises]' (cursivering WvG).<sup>16</sup> Verder bewijs voor de juridische relevantie van de internationale codes kan worden gevonden in de wijze waarop zij tot stand zijn gekomen. Kijken we naar de IAO-code, met zijn talrijke verwijzingen naar geldend internationaal recht, dan laat zich eenvoudig vaststellen dat het enkele feit dat deze mede door de werkgevers is opgesteld ook voor hen consequenties heeft. Elke andere redenering zou van de IAO-wijze van besluitvorming een farce maken. Waar het in het traditionele internationale recht vooral de staten zijn die als ontwerpers van nieuw internationaal recht optreden, zijn het hier mede de werkgevers- en werknemersorgani-

8. Sir Geoffrey Chandler, 'Crafting a Human Rights Agenda for Business', in: Michael K. Addo (ed.), *Human Rights and the Responsibility of Transnational Corporations*, Den Haag/Boston/Londen: Kluwer Law International 1999, p. 41.

9. Zie: <http://www.oecd.org/daf/investment/guidelines/newtext.htm>. Zie ook de OECD 'Principles of Corporate Governance': <http://www.oecd.org/daf/governance/principles.htm>.

10. Zie bijvoorbeeld: W.J.M.

van Genugten en S.C. van Bijsterveld, 'Codes of Conduct for Multinational Enterprises: Useful Instruments or Shield against Binding Responsibility', *Tilburg Foreign Law Review*, Vol. 7, No. 2, p. 161-177, en voor de OESO-code: S.C. van Eyk, *The OECD Declaration and Decisions Concerning Multinational Enterprises: An Attempt to Tame the Shrew*, Nijmegen: Ars Aequi Libri, 1995.

11. ILO Tripartite Declaration of Principles, par. 8, *Official Bulletin* (Geneva, ILO),

1978, Vol. LXI, Series A, No. 1.

12. Zie voor een overzicht van deze procedures:

<http://www.oecd.org/daf/cmisi/CIME/mneguide.htm>. Zie voor een recente bespreking van de procedure: Joachim Karl, *The OECD Guidelines for Multinational Enterprises*, in: Michael K. Addo (ed.), a.w., p. 92-96.

13. Idem, p. 95.

14. Zoals in het geval van de zaak m.b.t. het informatie- en consultatiebeleid van C&A Brenninkmeyer, in

1980 door de FNV aangelegd gemaakt bij het Nederlandse Contactpunt en zes jaar later resulterend in de uitspraak van het CIME dat de OESO-code niet op C&A van toepassing is omdat dit bedrijf 'noch nationaal noch multinational is'. Daarover: Tom Etty, beleidsmedewerker Internationale Zaken van de FNV, in zijn bijdrage aan het eerder genoemde, nog te verschijnen verslagboek.

15. Zie: <http://www.oecd.org/daf/cmisi/CIME/mneguide.htm>.

16. Idem. Zie voor vroeger beschouwingen over het onderwerp van de verbindendheid van de OESO-Richtlijnen (die mijn denken daarover sterk hebben beïnvloed): Roger Blanpain, *Richtlijnen voor multinationale ondernemingen, de OESO-Verklaring van 21 juni 1976*, Alphen aan den Rijn: Samson, 1980 en, van dezelfde auteur, *The Badger Case*, Deventer: Kluwer 1977.

# De (185!) staten die aan de 'Sociale Top' in Kopenhagen deelnamen hebben nog eens onderstreept dat aan de IAO- 'mensenrechtenverdragen' universele gelding toekomt.

17. Het gaat daarbij om C.29 (1930; 'Forced Labour'), C.87 (1948; 'Freedom of Association and Protection of the Right to Organise'), C.98 (1949; 'The Right to Organise and Collective Bargaining'), C.100 (1951; 'Equal Remuneration'), C.105 (1957; 'Abolition of Forced Labour'), C.111 (1958; 'Discrimination (Employment and Occupation)') en C.138 (1973; 'Minimum Age').
18. C.182 ('The Prohibition and Immediate Elimination of the Worst Forms of Child Labour').
19. International Labour Conference, 87<sup>th</sup> Session, Genève, juni 1999. <http://www.ilo.org/public/english/10ilc/ilc87/com-chil.htm>.
20. *Copenhagen Programme of Action*, maart 1995, par. 54(b).
21. *International Legal Materials*, 1233 (1998), p. 1237-1238.
22. *Idem*, p. 1239.
23. Nader: Nicola Jägers, 'Transnational Corporations and Human Rights', in: Mielle Bulterman, Aart Hendriks and Jacqueline Smith (eds), *To Baehr in Our Minds*, Netherlands Institute of Human Rights, Utrecht, Special No. 21, 1998, p. 83.
24. Zie bijvoorbeeld de uitspraken van het Hof in de *Asylum Case* (20 november 1950), de *North Sea Continental Shelf Cases* (20 februari 1969), de *Nicaragua Case* (27 juni 1986), en de *Nuclear Weapons Case* (8 juli 1986).
25. Nader: Nicola Jägers, a.w., p. 75-77; Fried van Hoof, 'International Human Rights Obligations for Companies and Domestic Courts: An Unlikely Combination?', in: Monique Castermans-Holeman, Fried van Hoof and Jacqueline Smith (eds), *The Role of the Nation-State in the 21<sup>st</sup>* ▶

saties die hun stempel kunnen drukken op de rechtsvorming. De werkgevers, optredend in hun rol van IAO-mederegelaar, dragen derhalve *zichzelf* op zich aan de IAO-code te houden, en het zou onjuist zijn een dergelijke lijn van denken af te doen als juridisch niet-relevant vanwege het enkele feit dat er geen 'hard' mechanisme bestaat om op de naleving ervan toe te zien. Voor het overige geldt hier *mutatis mutandis* de gedachtegang die ik ten aanzien van interne codes heb uiteengezet.

## 3. De IAO-'mensenrechtenverdragen'

Het derde niveau van gebondenheid van bedrijven aan internationaal recht ligt op dat van de horizontale werking van verdragenrecht; daarbij gaat het om de gedachte dat niet alleen staten maar ook niet-staatelijke actoren als kerken en media zich van schendingen van rechten van de mens hebben te onthouden (daarover nader in par. 4). Gezien hun activiteiten, en de landen waarin deze plaatsvinden, lopen veel multinationale ondernemingen, hetzij rechtstreeks, hetzij via hun sub-contractanten, het risico te worden geconfronteerd met kwesties op het vlak van dwangarbeid, vakbondsvrijheid, kinderarbeid, discriminatie, etc., kortom het terrein dat wordt bestreken door de 'mensenrechtenverdragen' van de IAO.<sup>17</sup> In dit verband dient ook te worden gedacht aan de nieuwste loot aan deze stam: de Conventie op het terrein van kinderarbeid die de IAO in juni 1999 heeft aangenomen.<sup>18</sup> Ook deze kan worden gerekend tot de 'mensenrechtenverdragen' van de IAO, zij het dat zij nog wat meer ratificaties behoeft – eind april was de Conventie geratificeerd door dertien staten – voordat zij daarin volledig kan worden meegerekend. Voor deze bijdrage is verder van belang dat de Conventie, evenals de andere 'mensenrechtenverdragen' van de IAO, nadrukkelijk mede is vormgegeven door de werkgevers: het tripartiete 'Committee on Child Labour' dat de Conventie heeft voorbereid, bestond uit onder meer vijftig vertegenwoordigers uit werkgeverskringen die aan het einde van de rit hun volledige steun gaven aan de Conventie.<sup>19</sup> Hier speelt wederom het argument van de zelfregulering.

De IAO-'mensenrechtenverdragen' zijn, met uitzondering van de Conventie inzake Minimumleeftijd (C. 138), geratificeerd door gemiddeld zo'n 80 % van de (175) lidstaten van de IAO. Dat is internationaal en vergelijkenderwijs bepaald geen slechte score, maar betekent ook dat gemiddeld zo'n 20% van de IAO-lidstaten nog *geen* partij is bij deze verdragen. In dat verband is van belang dat de 'Sociale Top' van Kopenhagen 1995 heeft uitgesproken dat staten de eerder genoemde verdragen in praktijk dienen te brengen, ook indien zij daarbij geen partij zijn.<sup>20</sup> Met andere woorden: de (185!) staten die aan de bijeenkomst in Kopenhagen deelnamen hebben nog eens onderstreept dat aan de IAO-'mensenrechtenverdragen' universele gelding toekomt. Nu is het zo dat bedrijven, anders dan op indirecte wijze, niet betrok-

ken waren bij de bijeenkomst in Kopenhagen. Van belang is dan ook dat de IAO in 1998 haar 'Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work' heeft aangenomen, waarin zij stelt dat

'all Members, even if they have not ratified the Conventions in question, have an obligation arising from the very fact of membership of the Organization, to respect, to promote and to realize, in good faith and in accordance with the Constitution, the principles concerning the fundamental rights which are the subject of those Conventions.'<sup>21</sup>

In dezelfde zitting van de Internationale Arbeidsconferentie werd tevens een mechanisme aangenomen dat erin voorziet dat ook de staten die geen partij zijn bij de genoemde verdragen, ten overstaan van de Raad van Beheer van de IAO, moeten rapporteren over de mate waarin zij deze naleven. Die verplichting is gebaseerd op het enkele feit dat deze staten lid van de IAO, en steunt op artikel 19 van de Constitutie van de organisatie.<sup>22</sup> Al met al is de Declaratie uit 1998 een subtiële combinatie van zelfregulering en supervisie van buitenaf, waaraan het bedrijfsleven zich niet kan onttrekken, en die het alsnog bindt aan de IAO-'mensenrechtenverdragen' ook indien de werkzaamheden plaatsvinden in of vanuit landen die de IAO-mensenrechtenverdragen niet hebben geratificeerd. Gesteld dat een bedrijf zich op het standpunt stelt dat het, zich houdende aan het nationale recht in de staat waarin het opereert, binnen de onderneming geen vakbondsvrijheid hoeft toe te staan, dan kan het worden aangesproken op naleving van de IAO-Declaratie uit 1998, en de daarin geïncorporeerde verdragen.

## 4. Andere mensenrechtenstandaarden en -mechanismen

Duidelijk is dat mensenrechtendeclaraties en -verdragen over het algemeen de staten als geadresseerde kennen: het zijn de staten die zich van schendingen van rechten moeten onthouden of juist actief voor realisering van die rechten zorg moeten dragen (een scheidslijn die niet parallel loopt met het onderscheid tussen burger- en politieke rechten enerzijds en economische, sociale en culturele rechten anderzijds, maar dat terzijde). Tegelijkertijd doen veel van die verdragen en declaraties een beroep op andere entiteiten dan de overheden om aan de realisering van de rechten van de mens een bijdrage te leveren. Zo stelt de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, basistekst bij uitstek op het vlak van de rechten van de mens, in haar Preamble dat 'every organ in society' moet bijdragen aan de realisering van de rechten van de mens, terwijl artikel 29 van de Verklaring refereert aan 'everyone's duties to the community' en artikel 30 stelt dat 'no State, group or person' het recht heeft activiteiten te ondernemen die gericht zijn op het tenietdoen van een van de rechten uit de Verklaring.<sup>23</sup> Van de Universele Verklaring wordt vrij algemeen aangenomen dat zij behoort tot het internationale gewoonterecht, al kan men zich van sommige rechten afvragen of deze de strenge 'customary law test' van het Internationale Gerechtshof wel kunnen doorstaan.<sup>24</sup> Hoe dat zij, gesteld kan worden dat veel van de rechten uit de Verklaring via de combinatie gewoonterecht en horizontale werking. Daarbij komt dat dergelijke verdragen inmiddels horizontale werking hebben een karakteristiek die zij delen met andere (kern)bepalingen in de sfeer van de internationaal erkende rechten van de mens ook op private actoren als bedrijven van toepassing zijn.<sup>25</sup>

In de geschiedenis van de internationale en regionale normstelling op het terrein van de rechten van de mens zijn onderhand vele voorbeelden van bepalingen te vinden waarin niet-statelijke actoren worden aangesproken. Zo stelt het Internationale Verdrag inzake de Rechten van de Kind uit 1989, met 191 ratificaties het best geratificeerde verdrag van de VN, dat staten zich verplichten bij alle maatregelen op dit terrein het belang van het kind voor ogen te houden, 'ongeacht of deze [maatregelen] worden genomen door openbare of particuliere instellingen voor maatschappelijk welzijn' (artikel 3, lid 1). De redenering is dan uiteraard dat staten rechtens verantwoordelijk zijn voor de activiteiten van de instellingen die binnen hun rechtsmacht vallen, maar niettemin worden de private instellingen hier indirect ook zelf aangesproken. Iets vergelijkbaars geldt voor de beleidslijnen van het Internationale Comité inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten, dat zich nadrukkelijk op het standpunt stelt dat bedrijven zich aan schendingen van rechten van de mens schuldig kunnen maken.<sup>26</sup> Ook de 'General Comments' van het Internationale Comité inzake Burger- en Politieke Rechten bevatten talrijke verwijzingen naar de verantwoordelijkheden van niet-statelijke actoren als de media, medische instituties, kerken, etc.<sup>27</sup> In dezelfde redenering past het 'General Comment' van het Comité van november 1994, waarin wordt gesteld dat een aantal rechten uit het Verdrag inzake Burger- en Politieke Rechten geen voorwerp mogen zijn van voorbehouden, omdat zij behoren tot het dwingende internationale recht. Het Comité spreekt in dat verband onder meer over het recht van minderheden 'to enjoy their own culture, profess their own religion, or use their own language'.<sup>28</sup> Het dwingendrechtelijke karakter van een dergelijke norm, wederom gecombineerd met de horizontale werking ervan, laat geen enkele ruimte voor de conclusie dat bedrijven *niet* aan deze norm zouden zijn gebonden. Een moslim van Turkse afkomst, werkzaam in Nederland, zou het internationale recht aan zijn zijde hebben indien zijn bedrijf hem zijn Islamistische feestdagen zou ontzeggen.

Wie de gehele internationale en regionale mensenrechtencatalogus zou nalopen, en daarbij ook de interpretatieve teksten meeneemt zoals de hiervoor genoemde 'General Comments' welke daaraan door uiteenlopende toezichthoudende organen zijn toegevoegd, vindt talrijke voorbeelden van het aanspreken van niet-statelijke actoren op hun verantwoordelijkheid. Ik noem nog twee voorbeelden ter illustratie, één liggend op het vlak van de horizontalisering in de brede zin, één op het vlak van het aanspreken van bedrijven. Het eerste is ontleend aan het Statuut voor het Internationale Strafhof, aangenomen te Rome in juli 1998. Dit stelt nadrukkelijk dat oorlogsmisdaden niet alleen kunnen worden begaan in een *inter*-statelijk conflict, door officiële legers, maar ook in een *intra*-statelijk conflict tussen overheden en 'organized armed groups' of zelfs 'between such groups' (artikel 8, sub 2f). Met andere woorden, ook gewapende para-militaire groeperingen kunnen in hun onderlinge strijd onder omstandigheden oorlogsmisdaden begaan. Het tweede voorbeeld betreft de Declaratie van de Algemene Vergadering van de VN van maart 1999 over 'the Right and Responsibility of Individuals, Groups and Organs of Society to Promote and Protect Universally Recognized Human Rights and Fundamental Freedoms'. Daarin worden 'groups and associations' nadrukkelijk aangesproken op zowel hun mogelijk positieve bijdrage aan de realisering van de rechten van de mens, alsook op hun verantwoordelijkheden en plichten in dezen. De Declaratie spreekt standaard over 'responsibilities', maar stelt ook dat 'everyone has duties towards and

within the community'.<sup>29</sup> Voorbeelden als deze tonen eens te meer aan hoe breed de ontwikkeling naar verdere horizontalisering van de internationale rechtsorde is ingezet.

Ook in de (quasi-)rechtspraak van instituties als de (voormalige) Europese Commissie voor de Rechten van de Mens en het Hof in Straatsburg alsmede van het VN-Comité voor de Rechten van de Mens in Genève, is een ontwikkeling zichtbaar in de richting van verdere horizontalisering, met verantwoordelijkheden voor onder meer scholen en vliegvelden.<sup>30</sup> Daarbij past evenwel de aantekening dat de toezichthoudende organen in verband met bevoegdheids- en ontvankelijkheidsvragen vaak nog gedwongen zijn hun 'toevlucht te nemen' tot indirecte aansprakelijkheid voor bedrijven en directe aansprakelijkheid voor de staten waaronder deze juridisch ressorteren. In die zin zijn de toezichthoudende organen nog gevangen in de dogmatiek van het traditionele internationale recht en de procedures die dat met zich meebrengt.

## 5. Slotopmerkingen

Multinationale ondernemingen behoren tot de kernactoren van de hedendaagse internationale orde. En waar het in de jaren zeventig gebruikelijk was de multinationals te veroordelen voor hun steun aan 'verkeerde regimes', is het beeld nu veel gemengder: bedrijven worden zowel gewaardeerd om hun positieve invloed op de maatschappelijke context waarin mensenrechten kunnen gedijen, alsook aangesproken op respect voor rechten van de mens in eigen kring. Dat laatste is inclusief de keten van sub-contractanten, waar zich vaak meer schendingen van de rechten van de mens voltrekken dan in de directe werkkingsfeer van de multinational zelf. Ook wordt van bedrijven meer en meer gevraagd hun invloed aan te wenden in samenlevingen die het met de rechten van de mens niet al te nauw nemen. Dit laatste aspect wordt soms verbreed naar een grotere, meer omvattende rol voor het bedrijfsleven. Zie bijvoorbeeld de 'Commission on Global Governance':

'Business must be encouraged to act responsibly in the global neighbourhood and contribute to its governance. (...) The international community needs to enlist the support of transnational business in global governance and to encourage best practices, acknowledging the role the private sector can play in meeting the needs of the global neighbourhood. Wider acceptance of these responsibilities is likely if the business sector is drawn to participate in the processes of governance'.<sup>31</sup>

Hier gaat het niet langer om het verzoek om, zeg ik wat raillerend, 'bij gelegenheid eens te kijken' of men via stille druk wat invloed kan uitoefenen op een suspect regiem, maar om deel uit te maken van een systeem van 'global governance': het geheel aan actoren die samen met en naast de staten en hun organisaties mede-verantwoordelijk zijn of kunnen worden gemaakt voor het runnen van de globe op een wijze die de toets aan het geldende internationale recht kan doorstaan. In dit verband past een verwijzing naar de 'Universal Declaration of Human Responsibilities', in 1997 aangenomen door de Inter-Action Council en ook in dit blad becommentarieerd.<sup>32</sup> De Declaratie benadrukt onder meer dat bedrijven zich moeten houden aan gemeenschappelijke ethische standaarden en dat 'economic and political power must not be handled as an instrument of domination, but in the service of economic justice and the social order' (artikel 11). Verder moeten,

► *Century; Human Rights, International Organisations and Foreign Policy*, Den Haag/Boston/Londen: Kluwer Law International, 1998, p. 54-57; Sarah Joseph, 'Taming the Leviathans: Multinational Enterprises and Human Rights', *Netherlands International Law Review*, 1999, passim.

26. Daarover bijvoorbeeld Sig-run Skogly, 'Economic and Social Human Rights, Private Actors and International Obligations', in: Addo, a.w., p. 239-258.

27. Zie voor een aantal voorbeelden: Jack Donnelly, 'International Human Rights and Private Bodies: Two Approaches', hoofdstuk 4 in: *International Human Rights*, Boulder: Westview Press, 1993.

28. VN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.6, 11 november 1994, par. 8.

29. A/Res/53/144, Preambule en de artikelen 16 en 18.

30. Zie bijvoorbeeld *Costello-Roberts v. UK* (Eur. Commissie voor de Rechten van de Mens, Appl. No. 13134/87, rapport van 8 oktober 1991), *Arondelle v. UK* (idem, Appl. No. 1889/77, rapport van 15 juli 1980) en *López Ostra v. Spain* (Eur. Hof, Appl. No. 16798/90, uitspraak van 9 december 1994).

31. *The Report of the Commission on Global Governance: Our Global Neighbourhood*, november 1997, p. 3.

32. Roel Fernhout en Willem van Genugten, 'Plichten van de Mens', *NJB*, 1998, afl. 7, p. 310-311.

aldus de persverklaring bij de presentatie van de Declaratie, 'governments and big corporations' gezamenlijk de schouders zetten onder deze taken.<sup>33</sup> Bedrijven krijgen, anders gezegd, een verantwoordelijkheid toegespeeld die tot op heden vaak exclusief op de schouders van overheden werd gelegd. Aldus is ook de Verklaring uit 1997 een illustratie van horizontalisering – zo men wil: de-verticalisering – van de internationale rechtsorde en van de herverdeling van rollen die daarbij past. Naast de bedrijven valt in dat verband te denken aan actoren – 'stakeholders for international development'<sup>34</sup> – als de internationale vakbeweging en milieu- en mensenrechten-NGO's.

Een van de vragen die deze verschuiving oproept betreft de democratische legitimatie van dit alles. Duidelijk is dat de klassieke benadering van het internationale recht, waarbij wordt uitgegaan van het model van staten die met elkaar in onderhandeling zijn over ontwerp-verdragen en -resoluties en die zich vervolgens, al dan niet na goedkeuring door nationale parlementen, vrijwillig binden aan het nieuwgevormde recht, in tal van opzichten niet langer houdbaar is. In de woorden van Philip Alston, hoogleraar Internationaal Recht in Florence, is het de vraag wie eigenlijk de nieuwe internationale agenda 'sets and implements', waaraan hij toevoegt dat er een dringende behoefte is 'to re-evaluate the extent to which the emerging shape of the international system reflects the principles of transparency, participation and accountability that are being so strongly promoted in the names of democracy and good governance in relation to domestic processes.'<sup>35</sup> Wat op het niveau van het Europa van de Vijftien al een groot probleem is ('democratisch deficit'), is dat nog veel sterker bij instanties als de Wereldhandelsorganisatie (WTO), het IMF en de Wereldbank, terwijl iets vergelijkbaars kan worden gezegd van delen van het bedrijfsleven en de wereld van de NGO's.

Een tweede vraag betreft de kwestie of deze 'rechtsontwikkeling van onderop' centrale regulering behoeft of dat 'het toch wel goed komt'. Die vraag is niet eenduidig te beantwoorden, om de eenvoudige reden dat zij zich vanuit allerlei perspectieven laat benaderen. Sommige staten zullen van opvatting zijn dat de hier geschetste ontwikkelingen de grenzen van het traditionele internationale recht al te zeer verleggen, terwijl andere zullen vinden dat de maatschappelijke ontwikkelingen ('de markt') als het ware dicteren dat zij meewerken aan, om maar een voorbeeld te noemen, het creëren van rechtsgangen waarin de trend naar horizontalisering doorzet en nadere vertaling vindt: het procesrecht volgt in dat geval de lijnen die op materieelrechtelijk gebied al langer zichtbaar zijn. NGO's en bedrijven zullen bij dit alles hun eigen afwegingen maken, en al naar gelang hun preferenties centrale sturing of juist veel ruimte voor eigen initiatief en voor een grote actieradius bepleiten. Mijn vertrekpunt is dat op de (gemeenschap van) staten tenminste de plicht rust de ontwikkelingen met argusogen te volgen, en daar sturend op te treden waar de vrije markt tot evidente onrechtvaardigheden leidt. De staten kunnen daarbij wat betreft de normstelling, en deels ook wat betreft de implementatie- en supervisie-methoden, in belangrijke mate terugvallen op reeds bestaand internationaal recht. Dat neemt echter niet weg dat zij, gegeven de concrete problemen die de globalisering met zich meebrengt, soms ook nieuwe wegen zullen moeten bewandelen. Bij die rechtsontwikkeling ligt er wat mij betreft ook een duidelijke taak voor toezichthoudende rechterlijke en quasi-rechterlijke internationale organen. Het zou niet de eerste keer zijn als deze via de route van een creatieve interpretatie van bestaand recht meer aan de rechtsontwikkeling bij-

dragen dan veel staten die zich bij dergelijke kwesties nogal eens in hun belangen en prerogatieven zien bedreigd.

Een derde en laatste, hier kort aan te stippen kwestie, betreft die van de rechtszekerheid. Ontwikkelingen zoals hier beschreven bergen het risico in zich dat de rechtszekerheid in gevaar komt. Ik ben echter geneigd rechtssocioloog N.F. van Manen gelijk te geven wanneer hij stelt dat 'zorgen over de rechtsonzekerheid bij juristen en metajuristen (...) voor een groot deel [voort]komen uit professionele deformatie' en dat 'rechtsonzekerheid een gegeven [is] waarmee jurist en justitiabele moeten leven'.<sup>36</sup> Rechtsonzekerheid is in de internationaalrechtelijke arena sowieso al een veel voorkomend fenomeen: denk slechts aan de 'double standards' bij de toepassing van sancties, of aan het leerstuk van humanitaire interventie zoals uitgelegd bij de NAVO-actie aangaande Kosovo. De vraag is echter of de onzekerheid die met dit alles gepaard gaat onacceptabel is. Zonder daarop in algemene zin te kunnen ingaan, zou ik aan de hand van een enkel voorbeeld willen illustreren dat rechtsonzekerheid soms functioneel kan zijn. Neem het leerstuk van de staatssoevereiniteit, ankerpunt bij uitstek van de internationale rechtsorde. Deze stond aanvankelijk in het teken van de emancipatie van volken en individuen. Naarmate echter het argument van de soevereiniteit door staten vaker werd gebruikt als schild tegen kritiek vanuit de buitenwereld op schendingen van de rechten van de mens, waren er meer redenen om de zekerheid die staten aan dat argument ontleenden, te relativiseren. Deze relativisering, en de daarbij behorende vergroting van de rechtsonzekerheid, diende als het ware een ander, 'hoger' doel, te weten de rechtszekerheid van volken en individuen.

Tot slot: Wie accepteert dat naast de staten andere actoren zijn opgestaan die hun invloed op de rechtsontwikkeling doen gelden en onder ogen ziet dat de horizontalisering zich op allerlei terreinen voltrekt, zal open moeten staan voor de consequenties van deze ontwikkeling. In het internationale recht zijn het traditiegetrouw de staten die rechtssubjectiviteit bezitten, terwijl zij tevens de macht in handen hebben rechtssubjectiviteit aan anderen te verlenen. Te denken is aan het individuele klachtrecht krachtens mensenrechtenverdragen. Dat klachtrecht hebben individuen echter niet 'van nature', maar omdat staten 'zo goed zijn' het desbetreffende verdrag te ratificeren. Een 'cadeautje' dus, ook wel afgeleide rechtspersoonlijkheid genoemd. Een vergelijkbaar presentje werd door de staten een aantal malen toegeschoven aan bedrijven, bijvoorbeeld in procedures ten overstaan van het *Iran-United States Claims Tribunal*.<sup>37</sup> Een dergelijke benadering kan echter gevoeglijk worden aangemerkt als een die geen gelijke tred heeft gehouden met ontwikkelingen, zoals in deze bijdrage aangeduid. In de woorden van Sigrun Skogly, Noors onderzoekster met veel aandacht voor de juridische verantwoordelijkheden van niet-statelijke actoren, is de klassieke internationaalrechtelijke benadering al te vaak meer gebaseerd 'on a formalistic understanding of international law, than on the realities in which people live', waaraan zij toevoegt dat 'the international credibility of human rights is at stake in the sense that a too narrow application of the concept does not seem plausible'.<sup>38</sup> Ik ben het daar zeer mee eens. Hier tekent zich de paradigkawisseling af waarover ik eerder sprak, onder, opnieuw, de vaststelling dat deze reeds in gang is gezet (*de lege lata*), maar ook verdere bevordering verdient (*de lege ferenda*). Rechtsvorming en -toepassing zijn geen statische fenomenen, en kunnen uiteindelijk niet anders dan 'meegaan met hun tijd'.

33. Declaratie en persverklaring ('It is time to talk about responsibilities') werden gepubliceerd op 1 september 1997.

34. Zie recentelijk: Ian Smillie and Henny Helmich (eds.), *Stakeholders, Government-NGO, Partnership for International Development*, London: Earthscan Publications, 1999.

35. Philip Alston, 'The Myopia of the Handmaidens: International Lawyers and Globalization', in: *European Journal of International Law*, Vol.8 (1997), afl. 3, p. 447.

36. N.F. van Manen, 'Over de macht en onmacht van het recht', *Rechtsfilosofie en Rechtstheorie*, Special Rechtszekerheid, Jrg.28 (1999), nr 3, resp. p. 250, p. 244 en p. 245.

37. Zie voor dit en andere voorbeelden: Menno T. Kamminga, 'Holding Multinational Corporations Accountable for Human Rights Abuses: A Challenge for the EC', in: Philip Alston (ed.), *The EU and Human Rights*, Oxford: Oxford University Press, 1999, p. 557-558.

38. Sigrun I. Skogly, a.w., p. 239.